

您的位置: 首页 >> 阅读文章

阅读文章

Selected Articles

使用大字体系看本文  
阅读次数: 1119

## 回忆建国前后党的高级机关的工作情况

张友渔

选自《十年京兆》。

解放初期, 我们缺乏管理大城市的经验。随着工作的开展, 不断地暴露出我们领导工作中的许多缺点。其中比较突出的是缺乏必要的工作制度。有的是职责不明, 权限不清, 很多事情都推到领导面前, 使上面的领导陷于事务之中。再就是文牍主义严重。这是旧制度遗留下来的逐级签呈制。事无大小, 必须经股长签呈科长, 科长签呈处长、局长, 局长再签呈副市长、市长。表面上看是按级负责, 实际是不负责、怕负责的官僚主义表现。

另一方面, 集体领导、分层分工负责也做得不好。分散主义相当严重, 有些单位的领导正副职各管一摊, 互不过问, 分工成了分家。一些重要问题, 只有正职一个人知道, 副职都不知道。请示报告制度不健全, 或虽有制度也不按制度执行, 凭想当然, 凭个人所谓的“才能”、“资格”办事, 各自为政, 擅作主张。公共卫生局的秘书室, 对于很多关系方针政策性问题的文件, 不经局长审阅, 就交各科办理。开会时, 出席会议的同志, 会前不作准备, 会后又向本单位负责同志汇报, 结果负责同志不了解会议的情况及决议案。这种游击习气也是造成请示报告制度不健全的一个原因。中央有些部的司或局, 也常不经市局两级, 就直接把业务工作布置给局的处、科办理。例如高教部的一位副司长, 一个电话打到市教育局的中等教育科, 就把中学的时事课、政治课的考试取消了。局长不知道, 市长也不知道。

还有一些领导干部, 本身对政策方针缺乏研究。对下面交代任务不明确, 不具体, 造成混乱。有时下面向上面请示, 不是吱唔, 就是彼此推诿。有许多事, 部门分工不明确, 责任界限不清, 遇到问题, 不是互相踢皮球, 就是找领导, 局领导被称为“问事处”。

因此, 在解放初期, 如何使这几万人的各级领导机构步人正轨, 有效地发挥领导作用, 使工作高效率、高质量地进行, 是个需要花费一些必要精力加以解决的问题。

我手头有一份在我调任北京市前夕担任华北局秘书长时, 为华北局草拟的《关于工作制度的几项决定》的底稿原件。我现在把它原文照抄下来, 一是因为, 我到北京市工作后, 实际上就是按照这几条, 结合北京市的实际情况建立了各项制度; 二可通过这几条, 了解一下全国由战争转入和平建设初期, 高级领导机关的一些工作状况。这对研究了解这段历史的同志来说, 也许不是没有价值的。

这份文件的全文是:

### (一)集体办公制度

1. 为加强集体领导, 并便于了解情况, 交换意见, 迅速处理工作起见, 建立各常委集体办公制度。
2. 除星期日外, 各常务及秘书长于每日上午集体办公二小时至三小时(冬季自上午九时起)。
3. 每星期二、四、六集体办公。为了听取汇报解决问题, 得吸收中央局各部、会、处、室、党校,

更多▲

特聘导师

法学所导航

走进法学所

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

博士后流动站

学友之家

考分查询

专题研究

五四宪法和全国人大五十周年纪念专栏

最新宪法修正案学习与思考

公法研究

电信市场竞争政策

证券投资基金法

法律与非典论坛

4. 中央局对上下级来往电报、书信、报告和请示；中央局各部、会、处、党校，人民日报社，以及军区司、政、后勤，政府党组，财经委员会等各部门所提出请求指示和解决的问题；《人民日报》社论和重要新闻的审校，以及党刊编辑等，应依下列原则处理。即A、凡不涉及原则性的问题，或虽属原则问题，而中央或中央局已有原则规定可资遵循者，得由书记协同主管机关或主管人员处理，不必经过常委会或集体办公会讨论。但在处理后，应将重要者抄告各常委，不重要者不必抄告。B、凡涉及原则性，而在中央局又是未曾解决过的新问题，则不论中央有五指示，应由书记自己或指定专人或专门委员会搜集材料，加以研究，拟具解决问题的办法或方案，提交集体办公或常委会讨论，其特别重要者应提交中央局委员会讨论，如事实上不可能或来不及开会讨论，则可采取于各常委传阅提出意见后，即送请中央审查指示的变通办法。C、凡属已经解决或会议通过的事项，如需作重大原则的修改，应召开常委会或中央局委员会讨论，至于中央所规定，则中央局亦无权修改，必须请示中央解决。D、凡依照上述各项手续处理了的问题，书记得用华北局名义发出电报或文件，不必一定经过所有常委签字。E、凡属常委分工范围内或各部门职权范围内的问题，应各自负责处理，不必事事和书记商量或提交常委会讨论，但其重要者，在处理时，应报告书记或常委会(如属原则问题、政策性问题的，应先提请常委会讨论)。

5. 各常委因公外出或因故不能参加集体办公者，集体办公处理问题不必征其同意。但重要问题处理后，应将处理经过于其参加集体办公时通知之。

## (二)会议制度

1. 为健全党委制，贯彻民主集中的领导原则，建立经常的会议制度，即：中央局委员会全体会议，中央局常委会会议及中央局常委会扩大会议。

2. 中央局委员会全体会议每两月召开一次；有必要时，得召开临时会议。中央局委员会全体会议由常委会召集，通知全体委员出席。但有委员过半数之出席即得开会。其未出席的委员应由中央局秘书处于会议后，将会议中的重要决定通知之。

中央局秘书长得列席中央局委员会全体会议；其他各部门负责同志，与会议讨论问题有关者，亦得经常委会指定，列席会议。

中央局委员会全体会议听取并讨论常委会关于执行中央和中央局指示和决议的报告，及讨论中央的新指示和有关华北区的重要的新问题等。

3. 中央局常委会会议每周召开一次；有必要时得召开临时会议。

中央局常委会会议由书记召集，通知全体常委出席。但因公远出，或另有职务长期不参加常委会工作者，除讨论极重要问题外，可不通知其参加。

中央局常委会议有常委过半数以上出席，即可开会。三人以上出席得举行谈话会。凡未出席常委会会议的常委，应由中央局秘书处于会议后，将会议中的重要决定通知之，或请其到秘书处看记录。

中央局秘书长得列席常委会会议，其他各部门负责同志，与会议讨论问题有关者，亦得经书记指定，列席会议。

中央局常委会听取书记关于处理较重要的日常工作的报告，检查中央指示和中央局决定的执行情况，并讨论一切重要问题，做出明确决定，分别执行。

4. 中央局常委会扩大会议于传达讨论政策、方针、政治形势或中央一般性的指示等时召集之。

中央局常委会扩大会议由书记召集，中央局常委委员、正副秘书长、正副部长、研究室正副主任，青妇委正副书记，军区正副参谋长、政治部正副主任，政府党组书记，住在中央局所在地之中委，以及其他经常委批准参加之人员，均得参加。

5. 上述各种会议，应于召开前，先发议程及必要材料，使参加会议的人有充分准备意见的机会。

6. 上述各种会议记录人员，由秘书长商承书记指定之。

### (三)汇报制度

1. 为及时地、充分地各部门、各地区情况，检查工作并解决问题，建立汇报制度。
2. 中央局各部会处室，军区(包括司、政、后)，政府党组，党校，人民日报社，各区党委及直属市委，除做书面报告外，应随时向中央局常委会作口头汇报。
3. 每星期六上午中央局集体办公时间为固定的汇报时间，得指定一部门或一地区负责同志或其代表作有系统的口头汇报。临时汇报，另定时间。
4. 凡向常委会作口头汇报的同志，需事先将汇报内容通知常委会，并作充分准备，将材料搜集和整理好，提出需要解决的问题和解决问题的意见。
5. 从远道来中央局汇报的同志，应事先请求，得到同意，约定时间，然后前来。
6. 每次汇报和讨论的时间，最好不超过三小时。

### (四)报告制度

1. 为了解情况，贯彻党的政策和决定，克服无纪律、无政府状态，应严格执行中央规定的报告制度。
2. 除一般报告和临时报告外，中央局每两个月须向中央作综合报告一次。其时间为每单月即一、三、五、七、九、十一月的上旬。

中央局各部、会、处、室，军区(包括司、政、后)，政府党组，党校，人民日报社，各区党委，各直属市委，每两个月须向中央局作综合报告一次，并由中央局核转中央，其时间为每双月即二、四、六、八、十、十二月的二十日。

上列各单位并须于每月月终向中央局作情况报告一次。特殊部门有须作周报或双周报报告者，另行规定。

上列各单位在每项重大工作完成后，须作出总结，报告中央局，并由中央局核转中央。

上列各单位给中央的报告均须缮送二份，以便存转。

3. 中央局向中央所作综合报告的内容和格式，依照中央的规定。各部门各地方向中央局所作综合报告的内容和格式，依照中央的规定及中央局补充规定(另发)。
4. 中央局向中央所作的综合报告，应由书记负责结合各常委及中央局、军区和政府一部分负责同志起草，提交常委会通过。

目前的具体分工如下：

- a. 政治性的、政策性的报告，由一波负责，结合澜涛、黄敬、秀峰、周扬起草。
- b. 军事性的综合报告，由荣臻负责，结合代远、尔陆、树藩起草。

### (五)电报处理制度

1. 中央和各地来报，除军事部分送军区参谋长批办外，其非军事部分均送中央局秘书长批办。凡属一般的、例行的、技术的问题，秘书长即自行处理；凡属重要的，涉及政策原则问题，秘书长应送请书记批示处理。

2. 重要电报应抄送(或传阅)各常委(常委因公远出或另有职务长期不参加常委工作者，不必抄送或传阅，下同)；普通电报不必抄送，可由各常委到机要室阅之。

凡属于政策、方针、政治形势、情况通报、工作经验的电报，应抄送(或传阅)各常委，中央局秘书

处、组织部、宣传部、统战部、社会部、研究室、青、妇委，军区政治部，华北政府党组，人民日报社，党校党委会，华大党委会，军大党委会，以及住在中央局附近的中央委员。但事关机密者，除常委外，不抄送或传阅。

凡与各部门工作有关的电报，应抄送各该部门。

中央局发报的处理办法，与中央和各地来报的处理办法同。

3. 中央局抄送各部门的电报，由各该部门负责人同志、组织部、常委会或党组提出看报人员名单，请中央局组织部核准。凡未经核准的人不得看报。

看报应在指定的办公室内，不得携出室外，并不得抄录原文。

4. 电报的抄送和收回，由中央局秘书室负责，各常委和各部门应专设机要秘书或指定机要人员负责保管并依限退还中央局抄送的电报。

5. 各部门送请中央局核发的电报，应由各该部门首长签字，送中央局秘书长批发，其中重要者，转呈书记核发。

#### (六)文件资料处理制度

1. 重要文件资料的处理办法和手续都和电报同。

2. 一般书刊材料只一份者，原则上，呈书记阅批后，交资料室保存；由资料室每周将本周收到的书刊材料，印发通报一次，送各常委、各部门存查。如需要阅看，可向资料室借阅(借阅办法另定)。两份以上者，除存资料室一份外，可分送各常委及有关部门(办法另定)。

#### (七)检查制度

1. 中央局各种会议和集体办公决定事项，由秘书长负责通知各有关部门或人员办理，并随时检查执行情形。各接办部门应迅速布置执行，并将执行结果报告常委会或秘书长。如未将决定通知各有关部门或人员，其责任由秘书长负之；如已通知而未执行，其责任由各该有关部门或人员负之。

2. 书记批交有交部门或人员办理的事项，亦由秘书长检查其执行情况。

3. 为严格执行检查制度，中央局秘书处特设秘书若干人，在秘书长领导下执行检查任务。

4. 为使联系密切，检查便利，中央局秘书长在必要时得召集各部门机要秘书会议，各部门机要秘书应负责随时向秘书长汇报工作。

#### (八)会客制度

1. 常委集体办公时间不会客，经约定来汇报者除外。

2. 来客事先应约定会谈时间，有特殊紧要者除外。

3. 来客应经过传达，不得迳到书记、常委住室。

4. 来客与书记、常委会谈，事先应作充分准备，以免拖延时间，除有特别事件者外，不应超过半小时。

这些决定是贯彻执行了的。首先华北局自身是严格执行了的。例如集体办公制度，各书记、常委都是遵守的。作为秘书长的我，更不待说。在我离开华北局之前二三个月中间，没有停过一次，除非有特殊情况请假，也没有一个人不到或者迟到。当时华北局的第一书记是刘少奇同志兼，实际工作是第二书记薄一波同志负责。第三书记是聂荣臻同志，他兼华北军区司令员，分工管军事。他们都是吃过早饭就开始办公。我因要做准备工作，比他们去得更早。其他常委也都按时到会，办公效率比较高。所以能够这样，也由于客观条件比较好。当时大家都集中住在圆恩寺华北局内，办公室、宿舍都在一起，不像现在这样住得分散。又如报告制度，华北局本身对中央，各区、市、部门对华北局，都是按照规定严格执行的。我没有

到北京市前，就曾看到过北京市政府党组按期向华北局的综合报告，我到北京市政府后，更是这样做了。

我到北京市政府工作后，就根据华北局的这些决定的原则，结合北京市的实际情况，逐步建立起北京市政府机关的各项制度。

为了充分发挥集体领导作用，及时处理各项重大问题和日常工作，并尽可能节约时间，争取在有限时间内多做些工作，特就会议制度做了如下规定：

一、市人民委员会会议，每月召开一次，一般在星期六上午进行，由市长或常务副市长主持，各副市长、人民委员会委员出席，市人民委员会正副秘书长、直属各单位的正职领导人或代行正职职务的人员和各区区长列席。

主要讨论和决定的问题有：关于上级国家机关的决议和命令的具体执行事项；向人民代表大会提出的各项议案和市人民代表大会会议决议和具体执行事项；涉及全市人民生产、生活和其他政策性问题的重大措施，本市重要行政法规的制定、修正和废止；需要提请国务院审批的机构变动和人事任免事项，其他须经人民委员会会议讨论和决定的事项。

二、行政会议每周召开一次，一般应在星期二下午举行，由市长或常务副市长主持，各副市长、秘书长出席，有关的副秘书长、直属单位的领导人和区长参加。必要时，可以召开扩大行政会议，各副秘书长、各直属单位的领导人、各区区长参加。

行政会议主要讨论和决定：向市人民委员会会议提出的各项议案和市人民委员会会议决议及具体执行事项；有关政策、方针和重要工作的讨论、传达和布置；由市人民委员会公布或者批准公布的行政法规；解决各直属单位相互配合的重大问题；按照规定应交市人民委员会任免的事项；其他须经行政会议讨论和决定的事项。

三、联合办公会由各副市长根据需要分别召开，一般应在星期二上午举行。由常务副市长或主管副市长主持，有关人员参加。处理各副市长主管业务范围内涉及两个以上单位之间的协调配合等问题。

四、区长会议一般每月召开二次。在星期六上午举行，以市人民委员会名义召集。凡是需要各区人民委员会贯彻执行的全面性的工作，由常务副市长主持，主管该项业务的副区长出席，有关人员参加。

五、科长以上干部会一般每月召开一次，在每月第一周的星期六上午举行。会议的主要内容是：市人民代表大会会议和市人民委员会会议情况的传达，重大工作的报告和进行政治思想工作。

六、以上各项会议在必要的时候，都可以临时举行。市人民委员会直属各单位应该参加各项会议的人员，在安排工作和确定其他会议时，应和市人民委员会的会议时间错开。

七、为便于领导同志深入群众了解情况，局、处长以上的负责同志一律不得在星期五召开会议。各区区长参照此项规定自行确定深入群众了解情况的时间。

八、各项会议(除联合办公外)，统由秘书长组织，议程由主管副市长或主管单位负责准备，并由秘书长会议研究成熟，经常务副市长审定后，列入会议。如果秘书长认为不应当提到会议讨论的问题，或者会议文件内容有需要修改的地方，由秘书长和主管副市长商定。意见不一致时，报常务副市长核定。

九、人民委员会会议和行政会议讨论通过的文件，需要贯彻执行的，应及时复印。其中需要根据会议决定修改内容后由市人民委员会名义行文发布的，应由主管单位负责修改，并草拟会稿，送主管副市长审批，经秘书长核转常务副市长签发。需要由市长签发的，由常务副市长核转。

十、各项会议的决定，各有关单位应认真执行，并报告执行情况。会议决定属于各副市长主管业务范围的，由各副市长办公室负责检查执行情况。其他的，由办公厅负责检查执行情况。

从现存记录看，以上这十条规定，形成文字颁发是一九五八年二月，但实际上许多内容早就开始执行了。这十条规定是在一九五〇年、一九五二年、一九五三年几个有关规定的基礎上，逐步发展完善起来的。

此外，还建立了人事制度、财务监督制度、请示报告制度、公文处理制度、工作检查制度、保密制度、处理群众来信和接见群众制度、值班制度等。

随着这些制度的建立与执行，应当说，尽管贯彻执行情况有好有坏，或有的时好时坏，但总的来说，这些制度对市人民政府领导工作的正常进行，实施有效的领导，贯彻精简政策，实行民主集中制，起了应有的作用。

下面，我想就几个有关的具体问题和我处理这些具体情况的情况作一回顾。

## 一、党政分工问题

我是北京市政府党组书记，薛子正是副书记。我们在工作中，一向注意党政分工问题。

凡贯彻党的方针、政策、决定等重大问题，都是通过政府中党员领导成员实现，而不是由党组对政府发号施令。党组对党外领导人士，是通过做工作加以引导、影响，而不是领导或命令他。

党组开会时，凡不涉及机密，会议内容又与党外副市长吴晗的工作有关时，都请他列席。

我们一直明确一条，机关里的党委，只是支部性质，只管党的工作。对于政府工作，是给以保证、监督，而不是领导。

## 二、集体领导与分工分层领导问题

初期，只有两个副市长，我管全局，吴晗分工管文教卫生工作。一九五五年增加副市长后，根据我的建议，副市长分工如下：

我管计划、预算、编制、人事和其他全面工作，领导下列各部门工作：计划委员会（不兼主任）、统计局、劳动局、人事局、新闻处；吴晗管教育，领导教育局、工农教育局；王昆仑管文化、卫生，领导文化局、各艺术剧院、卫生局；薛子正管市政建设，领导规划设计局、公用局、上下水道工程局、道路工程局、房地产管理局（工程部分）；冯基平管政法，领导公安局、监察局、司法局、民政局；程宏毅管商业、外贸、粮食、运输、物资调配、工商业改造，领导第一商业局、第二商业局、第三商业局、外贸局、工商管理总局、粮食局、物资供应局、运输管理局、工商业改造办公室、财政局、税务局、银行；贾庭三管工业，领导第一工业局、第二工业局、第三工业局、建筑材料工业局、建筑工程局、手工业管理局；乐松生管社会福利事业，领导社会福利事业局、园林管理局。

各副市长分工负责：（一）在计划、预算、制度范围内，领导所管各部门工作；（二）遇到计划、预算、编制或其他制度变更时，凡涉及其他部门时，应请市长（或其指定的人）决定，或提到集体办公会议解决；（三）对上、对下、对外、对群众使用公文，及用市府名义的，须经市长（或指定的人）和秘书长签发。所谓“市长指定的人”实际上就指我，即常务副市长。

柴泽民秘书长分管：（一）组织会议，检查工作，校发文件，宗教事务，外事交际，以及办公厅其他工作；（二）指导及检查区的工作；（三）兼管体育及农林工作，领导办公厅（即秘书厅）、农林局、体委会、外事处、宗教事务处。

几位副秘书长分工如下：

李公侠主要管园林工作并协助乐松生副市长管社会福利工作。贾星五主要协助程宏毅副市长管商业外贸工作。李续纲主要协助吴晗、王昆仑副市长管文教卫生工作。

我在工作中，对于计划、预算、编制、人事等工作不放松，抓紧，抓细；对于纯业务工作，不干涉。在工作中发生争论时，提交会议研究解决。所有的工作都按分工各负其责，同时实行分层负责。凡有关政策、方针、计划等的重要变更，以及有关全市统一性的问题，原则性的问题，都需要经过市府批准，各院、局、会、处等，都不允许擅自决定。如果市府已经有了原则上、方针上的决定，各单位则应根据这些方针原则贯彻执行，并定期向市府汇报贯彻执行情况；在执行中，如果需要变更原来的原则与方针，都要随时请示报告，未经批准前，不许变更。

纯业务性或日常工作，由各局、处负责进行，但其中如有关系重大者，亦要向市府请示报告。

凡中央各部门按垂直系统所指示或决定的工作，除纯业务性的工作外，均要经市府讨论后统一发布。

凡有关全体市民生产、生活、政治权利等的命令、法规等，均以市府名义发布；具体业务命令、法规，经市府批准后，以各该主管单位名义发布。

### 三、贯彻执行会议制度问题

不开会不行，但必须尽量减少会议，为此，我要求，凡是要通过会议解决的问题，主管部门必须事先把意见与材料充分准备好。为了协调各级领导的工作，我们要求市府各单位都力求把会议日程固定起来。

市府和直属各单位的会议、联合办公会等，都要求在会前印发会议议程，在会后印发会议记录。凡需要在会上讨论的文件，要在会前三天报市府，由秘书厅印发与会人员准备意见。

各种会议都要求准时举行。对于严守时间的，或迟到早退以及无故缺席的人员，都切实登记，定期公布，分别予以表扬批评。凡应出席或列席会议的人员因故不能参加者，都要事先向主管负责人请假，经批准后，原应出席会议的人员得派负责干部(一般要持正式介绍信)代表参加。有些领导同志工作繁忙，活动也多，下级常常找不到他，为此我还特别规定了一条：各单位首长外出时(特别是星期日)应将去处告知秘书或值班人员，以便遇有紧急事情时可以联系。这一条，后来很多区的领导同志也都照办了。

为了减少公文来往，我们还要各单位尽量做到当面协商解决问题。必须行文的，一定要明确签署责任、行文关系，并精简文字内容，简化手续，以克服文牍主义。

对于群众来信和接待来访群众，也制定了一系列制度。规定各单位必须设专人负责处理群众来信，设接待室接待群众。并建立起切实的登记、研究、转办、检查、催促、存档等制度。每半月检查一次各项制度贯彻情况。每半年总结一次。对报纸的批评和意见，也规定了处理意见。

在贯彻上述各项制度规定时，我对自己的要求是严格的。例如每次开会，我都按时到会，我宣布过，凡超过规定的开会时间五分钟，不管到几个人也开会，哪怕只有一两个人，也开。凡有无故不到会的或迟到的，我都及时给以批评。所以，除很少例外，实际上是没有一个人迟到的。我主持会议时，要求发言简单扼要，要求按议程解决问题，发言繁冗离题的，及时制止。所以一般会议都可以按既定议程进行。

### 四、精简办公厅机构，加强办公厅工作问题

北京市政府原设秘书厅，后改为办公厅，人数没有增加。有秘书长、副秘书长、办公厅主任，下设秘书十来人，包括各副市长的秘书，下面还设有行政科等四个科，分别情况各设干部五六人。人员是比较精干的。

科以上不设处，只是到了五十年代末，才设了交际处。同办公厅并列的有研究室，李续纲副秘书长兼主任，我直接领导。

市府直属处原有人事处，后改局，由我直接领导。还有外事处和新闻处。外事处由秘书长领导，新闻处也由我直接领导。

北京市干部主要来自三部分：老区、城工部，和留用人员。我在北京市工作的十年中，没有用过一个“自己人”，连秘书在内，都是由组织选派的。刚解放时，山西省有我的亲戚来京找我安排工作，我都劝说他们回去了，因此曾有人说我“六亲不认”。我在工作中一直坚持，任何新进人员，均由组织选派，经人事部门审核，主管领导批准、任免，不随意用人。

---

#### 相关文章：

---

[宪法与宪政](#)

[返回](#)

